

La implementación de la emergencia turística para mitigar los efectos de las crisis macroeconómicas en destinos turísticos emergentes

The implementation of the tourist emergency to mitigate the effects of macroeconomic crises in emerging tourist destinations

Maribel Adriana Carrasco¹ y Mauro Beltrami²

Resumen

El presente trabajo aborda la implementación de la Emergencia Turística como uno de los instrumentos de gestión e intervención en destinos turísticos emergentes para minimizar los efectos negativos de las crisis macroeconómicas en la actividad turística. Se toma como caso de estudio la iniciativa propuesta por distintos actores locales para impulsar una Declaración de la Emergencia Turística en la Localidad de Punta Indio, provincia de Buenos Aires, durante el año 2019, siendo el turismo una de las principales actividades económicas. Se analiza el uso de la Emergencia Turística en otras áreas de gestión, y en materia de turismo, los alcances, potencialidades y limitaciones que adquiere en los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: emergencia turística; destino turístico emergente; gobiernos locales.

Abstract

This paper analyzes the implementation of the Tourist Emergency as one of the managements and intervention tools in emerging tourist destinations to minimize the negative effects of macroeconomic crises on tourism. The initiative proposed by different local actors to promote the Declaration of Tourist Emergency in the Municipality of Punta Indio, Buenos Aires province, is taken as a case study during 2019, where the tourism is one of the main economic activities. It analyses the use of the Tourist Emergency in other areas of management, and in terms of tourism, the scope, potentialities and limitations it acquires in the local governments of the province of Buenos Aires.

Keywords: tourist emergency; emerging tourist destination; local government

Recibido: 18 marzo 2020. **Aceptado:** 18 mayo 2020

¹ Magíster de la Universidad de Buenos Aires, Área Desarrollo Rural. Centro de Investigaciones Geográficas, del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, FaHCE / UNLP. Mail: carrasco-maribel@agro.uba.ar

² Magíster en Dirección de Empresas por la Facultad de Cs. Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Licenciado en Turismo por la Facultad de Cs. Económicas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Filiación Universidad Argentina de la Empresa. Mail: mbeltrami@uade.edu.ar

INTRODUCCIÓN

El nivel local de gobierno (municipios, departamentos, comunas) en Argentina fue adquiriendo un mayor protagonismo dentro de la estructura estatal a partir de la década de 1990. Los municipios pasaron de ser una administración básica para transformarse en gobiernos locales con la asunción de nuevas competencias en materia de desarrollo social, educación y salud, desarrollo sustentable, planificación territorial, promoción de las inversiones, entre otras. En este contexto, la actividad turística también emergió como una oportunidad para la reactivación económica y el desarrollo territorial. Siguiendo a Villar (2009), el Estado asumió tres principales funciones en relación con el turismo: a) Como planificador (urbano-territorial y estratégico); b) Como regulador; c) Como impulsor de la actividad turística. Es así como, en la actualidad, la totalidad de los municipios se encuentran en la búsqueda de convertir a su territorio (o parte de él) en turístico (Fara, 2018). Las economías turísticas de los diferentes Estados se consolidaron a partir de la intervención del Estado promoviendo el turismo interno, entendido como aquel originado por los residentes que se desplazan dentro del propio territorio económico nacional. Siguiendo este concepto, el turismo interno resulta un instrumento de distribución de la riqueza fronteras adentro³.

En el desarrollo del turismo interno en Argentina, no es menor la incidencia que

tuvieron los fines de semana largos, sobre todo a partir del Decreto Nacional 1584/2010 de feriados programados, que incorporó en la propia norma el concepto de “feriados con fines turísticos”. Esto contribuyó a incrementar la cantidad de viajes en el mercado interno, permitiendo al sector contar con una herramienta que comprende los cambios de hábitos de la demanda (que prioriza viajes más cortos, pero más frecuentes). Los municipios ubicados en espacios que se encuentran en un radio de hasta 200 km de los grandes centros urbanos se fueron volviendo objeto de estrategias que apuestan a una tipología particular denominada turismo de cercanía, de escapadas o miniturismo. Esta fue cobrando impulso considerando que las ciudades con mayor número de habitantes de Argentina se consolidan como los grandes centros emisivos de turismo interno.

En el marco de la elaboración del plan estratégico de turismo sustentable 2012 (denominado “plan anfitrión”) prácticamente la totalidad de los municipios de la provincia de Buenos Aires fueron considerados para su abordaje actual o potencial por parte del Gobierno provincial, divididos en Polos de Desarrollo Turísticos (PDT). Los municipios, a su vez, tienen representación institucional en el Consejo Provincial de Turismo (COPROTUR), creado a partir de la Ley provincial N° 14.209. No obstante, más allá de lo enunciado anteriormente, las variables macroeconómicas son las condicionantes del turismo interno de cercanía y las que terminan incidiendo en las posibilidades reales de desarrollo, particularmente el poder adquisitivo medio de la demanda. Por otro lado, existen cuestionamientos a la priorización de las estrategias turísticas implementadas a ni-

³ En materia de turismo nacional, en 2014 se registraron un total de 29 millones de turistas, 27 millones de excursionistas y 157 millones de pernoctaciones. Además, la diferencia entre la cantidad de turistas pertenecientes al 20% más favorecido de la población y el 20% menos favorecido pasó de 6,2 veces en 2006 a 4,8 en 2014. (Braun y Bakker, 2017, p. 52).

vel local, observándose ciertas restricciones ligadas a la capacidad de la actividad turística de absorber mano de obra si se la trabaja desarticuladamente de un entramado productivo que favorezca el desarrollo local (Arroyo, 2018).

Dentro de los municipios bonaerenses asociados al miniturismo se encuentra Punta Indio, un distrito de reciente creación (fundado el 6 de diciembre de 1994)⁴ con una superficie total de 1627 km², y con ciudad cabecera en Verónica. Además de esta, cuenta con dos localidades de perfil diferente que han desarrollado una oferta turística: Pipinas y Punta Indio⁵. Esta última es objeto de abordaje en el presente trabajo. Se encuentra situada a 87 km de la ciudad de La Plata y a 150 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La Ruta Provincial N° 11 es la vía fundamental de conexión de la Localidad de Punta Indio con el resto del distrito y la provincia, a la que debe sumarse la Ruta Provincial N° 36, que facilita el acceso a Punta Indio desde Verónica. El presente artículo tiene por objetivo explorar los instrumentos de gestión e intervención de los gobiernos locales para minimizar los efectos negativos de la macroeconomía en la actividad turística, apelando a figuras como la emergencia turística, a los efectos de analizar sus potencialidades y limitaciones. El estudio se desarrolla en el marco de la iniciativa de actores locales para la Declaración de la Emergencia Turística (DET) en el partido de Punta Indio, provincia de Buenos Aires, impulsada durante 2019.

4 Véase: Ley N° 11.584 de la provincia de Buenos Aires.

5 Dentro del orden local, Pipinas ha sido objeto de la implementación de programas provinciales como "pueblos turísticos", lo que ha favorecido su promoción dentro de los productos de turismo comunitario.

Para el presente trabajo se adoptó una metodología del estudio de caso. Se realizó una investigación documental del marco institucional y legal de la provincia de Buenos Aires y del turismo en particular para lo cual se analizaron leyes y decretos provinciales, y ordenanzas municipales (en especial de Punta Indio), programas y proyectos del área de turismo de los gobiernos de Nación y Provincia entre 2015-2019 y artículos periodísticos de Punta Indio.

MARCO TEÓRICO

Destinos emergentes o periferias turísticas invisibilizadas

Entre los años 2003 y 2015 el turismo interno tendió a incrementarse en simultáneo con la estabilización del turismo emisor (Wallingre 2017). El crecimiento experimentado en los movimientos turísticos internos entre 2003 y 2014 fue de un 64%⁶. Asimismo, Mongan, Lombardi y Salim (2012) determinaron que, para el año 2010, el sector turismo en la provincia de Buenos Aires contribuía con el 9,7% del empleo provincial (según la metodología de ramas características) o con el 8,2 % (según el método de coeficientes fijos), con una participación relativa sobre la economía provincial del 8,3 % (método de coeficientes fijos).

Este contexto favoreció la promoción y la inversión en municipios de la provincia de Buenos Aires cuyo posicionamiento en el mapa turístico resultaba secundario o prácticamente inexistente. Entre estos, aparecen los denominados como destinos turísticos de cercanía, de escapadas o miniturismo, los cuales tienen como cen-

6 Asimismo, durante ese mismo período, los arribos de turistas extranjeros crecieron en un 98% y los ingresos económicos se incrementaron un 130% (Braun y Bakker 2017).

tros principales de demanda a las grandes aglomeraciones urbanas, siendo fundamental considerar en primer término a la CABA y la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Tomando su centralidad, se observan diferentes destinos cuya funcionalidad es servir de sitios recreativos o de esparcimiento de la población urbana de la capital. El eje de inversión y promoción hotelera y turística se encuentra principalmente direccionado hacia la zona norte-noroeste de la CABA, sitios en los cuales se encuentran localidades que poseen un porcentaje de turistas extranjeros en su demanda total (como los casos de Tigre y San Antonio de Areco). En segundo lugar, hacia la Zona Oeste de la CABA se observan destinos de escapadas para el turismo nacional, cuyo desarrollo se asentó sobre diferentes motivaciones (religiosas, gastronómicas, otras). En ambos ejes, se observan procesos de valorización inmobiliaria del suelo producto de las inversiones en infraestructura vial, lo cual favoreció además la relocalización de diferentes segmentos sociodemográficos en urbanizaciones cerradas o semicerradas, produciéndose cambios importantes en el uso del suelo. La construcción de autopistas y autovías hacia el sur de la CABA también produjo la aparición de urbanizaciones cerradas, particularmente sobre la Autopista La Plata-Buenos Aires y la Ruta Nacional N° 2, aunque también hay localidades cuyo entramado turístico se nutre del miniturismo, como Chascomús.

En el análisis también debe considerarse a La Plata que, como capital de la provincia, posee una funcionalidad y una escala que le otorga una centralidad propia para los procesos turísticos de cercanía. En este sentido, un porcentaje de la población platense también resulta de-

manda turística de destinos de cercanía o escapada, siendo destinos algunos de los indicados anteriormente, pero también otros situados sobre áreas ribereñas, tanto en el periurbano de la ciudad (como Punta Lara) como localidades o balnearios con acceso mediante rutas secundarias (como Atalaya o Punta Indio). Estos además operan como dependencias recreativas de los centros urbanos cercanos, principalmente de ciudades cabeceras de los distritos donde se encuentran localizadas.

La inversión pública en infraestructura y servicios impulsó el flujo de personas y los intercambios entre localidades de gran escala y otras de menor tamaño, desarrollando estas últimas una dependencia relativa respecto a las primeras, dado el condicionamiento de sus economías del movimiento comercial producido por la actividad turística. Además, las tierras situadas a lo largo de las autopistas o autovías fueron valorizadas por el mercado inmobiliario, lo cual fue retroalimentando los procesos de intercambio, promoción e inversión privada en las localidades turísticas ubicadas en las cercanías. Los distritos que involucran destinos turísticos con estas características pueden caracterizarse como consolidados, centrando sus estrategias en la captación de mayores inversiones privadas en alojamiento y la menor variabilidad de los ciclos de demanda y de estacionalidad turística.

En las localidades cuyo acceso es por rutas alternativas o con menor flujo vehicular, que no constituyen autovías y con menor valorización inmobiliaria del suelo para nuevas urbanizaciones, la situación es diferente, más en aquellas que requieren un mayor tiempo de traslado desde los grandes aglomerados urbanos. A los dis-

tritos donde se encuentran localizados estos destinos puede considerárselos como turísticamente emergentes, los cuales se caracterizan por una demanda de menor envergadura. En general, su oferta turística se desarrolla a partir de la inversión de pequeños y medianos ahorristas en la búsqueda de oportunidades o bien, en función de la reinversión de reducidas tasas de ganancia provenientes de los emprendimientos instalados o de otras actividades económicas de residentes locales. Este es el caso de la localidad de Punta Indio, la cual tuvo momentos en su historia con mayor visibilidad que la que posee en el presente, donde contó con inversiones hoteleras de renombre, como el Hotel Argentino⁷. Cabe aclararse que la Ruta Provincial N° 11, su principal vía de acceso, no se encuentra asfaltada, lo que dificulta el tránsito con vehículos livianos y, por ende, la conectividad con la localidad.

Neffa (2017) expuso que el gobierno desde el 2015 al 2019 promovió un desarrollo “primario exportador” (apoyado en la competitividad-precio del sector agropecuario), que debía sostenerse en inversiones predominantemente extranjeras y un aperturismo comercial significativo. Coherente con el modelo económico propuesto por el gobierno, la gestión turística nacional y bonaerense favoreció la promoción turística de tres tipos de destinos turísticos⁸:

a) Los ligados al turismo internacional.

⁷ Inaugurado en la década de 1930, llegó a contar con 70 habitaciones.

⁸ La centralidad del turismo internacional queda de manifiesto desde la primera página del “Plan integral de gestión 2016-2019”, en el que también se realiza una vaga referencia al incremento del turismo nacional. De hecho, la falta de precisión y especificidad en la planificación de objetivos por parte del Estado (es decir, la falta de intervención de este) marca una línea política centrada en las relaciones de mercado.

- b) Los destinos turísticos consolidados de turismo nacional, en los cuales la inversión privada resulta significativa y con gran capacidad de influencia política. En la provincia de Buenos Aires, además, con una política promocional destinada a reforzar aquellos destinos turísticos gobernados por el oficialismo nacional y provincial (como la ciudad de Mar del Plata).
- c) La inversión privada de grandes capitales en destinos y productos que favorezcan el incremento de la tasa de ganancia⁹.

La estrategia turística mencionada provocó una reconcentración de la actividad en determinados sitios, marginando otros. Según la Secretaría de Turismo de la Nación el 85% del total del turismo receptivo internacional se concentra en tres destinos del país: CABA, Área de Patagonia/Glaciares y Cataratas del Iguazú. Con lo cual se concentran los beneficios en determinados territorios, quedando relegados los distritos alejados de grandes inversiones hoteleras e inmobiliarias.

A este cuadro, debe sumarse la recesión económica que se produjo en el país con los principales indicadores macroeconómicos desempeñándose de forma negativa. Wahren, Harracá y Cappa (2018) exponen que entre 2015 y 2018 el Producto Bruto

⁹ La política turística de inversiones se articuló mediante emprendimientos privados como Invertur. Este se orienta a los grandes inversores privados, convocados mediante “*membresía por invitación*”, por ser considerados por Invertur como “*líderes y referentes de la comunidad de inversiones turísticas para potenciar negocios*”. De hecho, en la propia página de Invertur, se lee que el fundador de la iniciativa, Ramiro Alem, fue parte de la Fundación Pensar y funcionario de Cambiemos en el Ministerio de Turismo de la Nación (como Subsecretario de Inversiones Turísticas).

Interno (PBI) se contrajo un 1,4 %, mientras que el PBI per cápita tuvo un retroceso del 4,5 %. La crisis de la macroeconomía argentina acaecida en este período impactó directamente en la retracción de la demanda turística, como efecto de la caída sustancial del poder adquisitivo. El resultado ha sido una crisis sectorial marcada en distritos con una demanda nacional proveniente de núcleos urbanos cercanos. Es decir, destinos turísticos asociados al miniturismo (o escapada recreacional o de fin de semana) llevado adelante por trabajadores y pequeños comerciantes.

Una dimensión de análisis está constituida por los procesos institucionales del gobierno nacional y los gobiernos provinciales de visibilización e invisibilización turística de los territorios, ligados a las políticas de promoción y de desarrollo. La idea de territorio remite a una construcción social cuyas referencias simbólicas activadas y significados asociados, que son resultado de disputas entre grupos sociales que ejercen el poder y, por lo tanto, no son espacios neutros sino ideológicos (Bozzano y Velarde, 2016). A su vez, toda construcción social de un espacio debe entenderse en el marco de la intervención (más o menos directa), de una hegemonía social y cultural, reproducida por medio de un sistema institucional.¹⁰

En particular, los destinos turísticos de cercanía (adjetivados en ocasiones como

“emergentes”) se encuentran en una posición subalterna respecto a los otros. Por lo cual, pueden ser considerados más como si fueran periferias turísticas, tomando en consideración las relaciones de dependencia que se establecen entre estos y los centros de poder administrativo y económico desde los cuales se determinan y priorizan las intervenciones e inversiones que condicionan al desarrollo turístico.

Por un lado, la visibilidad en las campañas de promoción resulta menor, en general en sitios secundarios, al compararlo con los destinos consolidados. Las grandes campañas promocionales dejan afuera a estos destinos, lo cual indica que no existe un objetivo de redistribución material y simbólica de los recursos en la materia.¹¹ Es así como el gobierno provincial de Cambiemos desarrolló campañas promocionales centralizadas, reforzándose mediante su incorporación a la agenda mediática nacional.¹² En síntesis, se reproduce la lógica de mercado favoreciendo la acumulación del capital en los sitios que ya se encuentran valorizados, en función del poder relativo

¹⁰ Siguiendo a Prats (1997), la eficacia simbólica de los referentes culturales depende de muchos factores, entre los cuales incluye como fundamentales: a) La contextualización de los símbolos en prácticas y discursos; b) el nivel de consenso de que gocen referentes y significados; c) la condensación de atributos y significados, considerando que la principal virtualidad de un símbolo es su capacidad para expresar sintéticamente (y emocionalmente efectiva) una relación entre ideas y valores.

¹¹ En esta línea, el programa “Verano en la provincia” incluyó diferentes tipos de promociones con tarjetas de crédito (principalmente de los bancos Provincia, Nación y Ciudad), donde la centralidad la asumió la ciudad de Mar del Plata (aunque también algunas iniciativas incluyeron a otros distritos de la Costa Atlántica Bonaerense). Lo mismo con los espectáculos promocionados oficialmente, como “AcercArte Verano”, realizado también en Mar del Plata. Para facilitar la búsqueda de descuentos y beneficios durante las temporadas de verano, el gobierno provincial diseñó una página en el portal web oficial.

Por otro lado, en la temporada invernal, el Banco Provincia tuvo un programa de descuentos para pasajes, alojamiento, gastronomía y entradas al cine que también se centró en las localidades de la Costa Atlántica.

y de la capacidad de organización de los actores instalados en los destinos consolidados.

Lo mismo se observa respecto a la intervención del Estado nacional y provincial desde los programas de desarrollo y calidad turística. Realizando un análisis del acceso a los programas turísticos nacionales, se observa que Punta Indio no fue objeto de intervención del Estado a través del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) lo cual también genera un doble efecto negativo. Por un lado, dificulta aún más la promoción diferenciada por parte de los organismos oficiales. Por otro, mantiene o profundiza la asimetría en el acceso a la información de microempreendedores y pequeños empresarios de la localidad con respecto a los destinos turísticos consolidados.

En otras palabras, la ausencia de programas de este tipo dificulta el acceso a herramientas técnicas a los prestadores turísticos de Punta Indio que faciliten la sistematización de procesos y productos para el desarrollo del destino.¹³ A lo expuesto, debe sumarse que la gestión turística de la provincia de Buenos Aires se caracterizó en los últimos cuatro años por no contar con programas específicos destinados al desarrollo local o regional, ni tampoco orientados a brindar apoyo técnico a los emprendedores de forma sistematizada.¹⁴ En este esquema, los destinos turísticos

como Punta Indio no son más que periferias turísticas invisibilizadas.

Los instrumentos institucionales de los municipios frente a las crisis turísticas

Para analizar el rol de los gobiernos municipales en el ámbito de la provincia de Buenos Aires debe hacerse referencia al régimen municipal. Este es establecido por la Constitución provincial, la que indica que la administración municipal es la encargada de la administración de los intereses y servicios locales de cada uno de los Partidos que componen la provincia.¹⁵ Si bien la Constitución provincial es el marco para la administración municipal de los partidos, la norma fundamental que regula su organización es el decreto ley 6769/58 llamado "Ley Orgánica de las Municipalidades" (con las modificaciones introducidas por numerosos Decretos - Leyes)¹⁶.

Bennardis (2004) entiende que, en la Provincia de Buenos Aires, la autonomía municipal es restringida, dado que reconoce, únicamente, dos de las cuatro facetas: la política y, parcialmente, la autonomía administrativo funcional, ya que el marco normativo establece ambigüedades, interferencias y controles que coartan las potestades de organización interna. Por lo cual, es evidente que existen restricciones y limitaciones estructurales para que los gobiernos municipales puedan actuar frente a las crisis macroeconómicas que incidan negativamente en la actividad turística.

¹³ Ninguno de los programas vigentes del SACT durante ese período fue impulsado en Punta Indio.

¹⁴ De hecho, en las áreas de trabajo del Ministerio de Producción de la provincia (del cual depende la Subsecretaría de Turismo) no se observan programas ni iniciativas vigentes respecto a la calidad y el desarrollo turístico.

¹⁵ Constitución de la provincia de Buenos Aires. (1994). Sección VII "Del régimen municipal".

¹⁶ Los Decretos-leyes son: 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, entre otras.

A la menor intervención del Estado nacional y provincial en los procesos de promoción e incentivo al desarrollo de destinos turísticos como Punta Indio, debe sumarse la carencia que tienen los gobiernos locales en materia de planificación estratégica de la actividad turística, lo cual dificulta la proyección de escenarios donde se prioricen determinadas líneas de acción que actúen de forma contracíclica para mitigar los efectos negativos derivados de los procesos anteriores. De todos modos, siguiendo a Robirosa (2014), en los escenarios territoriales de intervención definidos por proyectos concretos debe considerarse que siempre existen procesos globales que condicionan, inciden y actúan en su funcionamiento.

Por otro lado, hay problemas estructurales de la planificación estratégica del turismo bonaerense que dificultan que los gobiernos municipales puedan accionar autónomamente o condicionar las políticas provinciales. Por un lado, el diseño de los PDT se realizó sin considerar que el territorio bonaerense se divide políticamente en secciones electorales que inciden directamente en la conformación de la Legislatura bonaerense. Por lo cual, los PDT quedan desarticulados de procesos de armado territorial, dificultando la integración de las diferentes políticas de intervención seccional con las políticas turísticas. La razón por la cual se da esta particularidad radicó en que las secciones electorales no necesariamente se corresponden con productos o corredores o municipios con características turísticas similares. Sin embargo, tampoco en el caso de los PDT se observa que el criterio haya buscado unir los destinos de municipios similares o asociados a estrategias comunes. Es así como Punta In-

dio aparece en el Plan Anfitrión en el PDT 1, en la subárea 1-A “zona costera”¹⁷.

Los municipios que se encuentran aquí se encuentran ligados por la ribera rioplatense, siendo La Plata un distrito con una escala de población que constituye una demanda potencial de miniturismo en el resto de los municipios involucrados. Pero, en realidad, la estrategia de La Plata está centrada en captar turistas por medio de diferentes estrategias, no en la identificación y promoción de áreas recreativas de municipios cercanos para la recreación de sus propios residentes. Asimismo, si el análisis se centra en el PDT 1, predominan en este los municipios de la tercera sección electoral, encontrándose también distritos importantes de la primera sección (como Merlo, Moreno, Morón, San Miguel, Pilar o Tres de Febrero) y la sección electoral capital. A lo anterior, debe agregarse que la heterogeneidad de los municipios que componen el PDT 1 restringe la posibilidad de formular estrategias o reclamos comunes a la provincia, dado que la diversidad territorial, económica y social hace que las problemáticas de los distritos involucrados sean diferentes.

En los últimos años, tampoco se observan experiencias en la generación de consorcios turísticos que permitan coordinar acciones y reclamos, siendo la última relevante en este sentido el ya desaparecido Consorcio de Municipios Turísticos de la provincia de Buenos Aires (COTAB). Más allá de esto, los municipios bonaerenses pueden participar en los diferentes PDT en el COPROTUR, órgano previsto por la ley

¹⁷ La zona costera 1A está integrada por La Plata, Ensenada, Berisso, Magdalena, Punta Indio. A dichos municipios, debe agregarse como parte del PDT 1 a los siguientes correspondientes a la zona metropolitana 1B.

provincial de turismo. Esta establece que el COPROTUR tiene entre sus funciones tanto “*impulsar propuestas y acciones que beneficien la acción pública y privada en Turismo*” como también “*estudiar y aconsejar medidas de fomento para el desarrollo del turismo en la provincia*”. Sin embargo, el carácter del organismo es consultivo y no vinculante, siendo en la práctica un organismo sin capacidad real de intervención territorial.

En síntesis, la capacidad de acción conjunta de los municipios en materia turística frente al gobierno provincial es menor, excepto para aquellos que por escala de la explotación turística cuentan con peso político propio para incidir en la toma de decisiones (como puede ser el caso de Gral. Pueyrredón u otros municipios costeros). Si al contexto institucional se le agrega el componente partidario, sucede que los municipios turísticamente emergentes ven aún más disminuidas sus posibilidades en caso de no encontrarse alineados partidariamente al gobierno provincial.

Declaraciones de emergencia turística como mecanismo frente a la crisis

La recesión acaecida durante los últimos años (2015-2019) llevó a algunos distritos a explorar la posibilidad de apelar a la figura de la emergencia turística, gestionando iniciativas desde lo local o bien, articulando con otros niveles del Estado. En Argentina existen numerosos antecedentes de declaraciones de emergencia social, productiva, sanitaria, educativa o alimentaria¹⁸. La emergencia constituye un concepto polisémico, que se resignifica en

¹⁸ En Argentina, el debate y la sanción en el Congreso Nacional de la prórroga hasta 2022 de la Emergencia Alimentaria Nacional, junto a la creación de un Programa de Alimentación y Nutrición Nacional, forma parte de la agenda pública y mediática.

función de su contextualización y adjetivación¹⁹. Sintetizando lo anterior, el concepto de emergencia se asocia a fenómenos extraordinarios que tienen un impacto nocivo sobre la salud, la seguridad y el bienestar de amplios sectores de la sociedad y que ameritan ser incorporados a la agenda pública y que el Estado intervenga de manera rápida y eficiente. Asociadas, a su vez, a los procesos de producción y consumo, se observan múltiples acepciones²⁰. El origen de una emergencia puede radicar tanto en fenómenos naturales, como en conflictos armados o en crisis macroeconómicas²¹. Por lo cual, la figura puede adoptar diversos sentidos y ser utilizada por los diferentes niveles del Estado²². Entre ellos,

¹⁹ Tomando un sentido asociado a términos como desastre, urgencia o catástrofe, también existen disparidades conceptuales (Villalibre Calderón 2013). Un ejemplo de asociación a problemas sociales concretos se observa la definición de emergencia con relación a los refugiados. En esta línea, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2012) define a esta como “*toda situación en que la vida o el bienestar de los refugiados se vean amenazados si no se emprenden inmediatamente las acciones precisas, y que exige una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales*”.

²⁰ La FAO, por ejemplo, utiliza la definición de emergencia en la inocuidad de alimentos que aparece en el Codex Alimentarius, donde se la entiende como “*una situación, ya sea accidental o intencional, en la que una autoridad competente indica un riesgo aún no controlado de graves efectos perjudiciales para la salud pública asociados con el consumo de alimentos, y que requiere medidas urgentes*”.

²¹ Un elemento común en las conceptualizaciones es la alusión a la formación de comités de emergencias y a la toma de medidas inmediatas asociadas a las declaratorias.

²² A nivel nacional, resulta significativa la Ley 25.561 sancionada en 2002 (y modificada a través de numerosas leyes entre dicho año y el año 2015), que declaró la “*emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria*”. Ley Nacional 25.561, artículo 1. Por su parte, en la provincia de Buenos Aires, la declaración de emergencia para el sector agropecuario también tiene una larga trayectoria. En este sentido, la Ley pro-

los municipios, quiénes pueden participar de estos procesos, siempre que el régimen municipal de cada provincia no lo impida o limite²³. En el caso de la actividad turística, el Estado también ha apelado a la figura de la emergencia en situaciones particulares²⁴. La legislación provincial vigente para la actividad turística también contempla la idea de emergencia, aunque en un sentido restringido y únicamente en caso de factores climáticos, meteorológico, biológico, telúrico o físico²⁵. El enfoque de la Ley Provincial de Turismo es análogo al que se encuentra en otras leyes sectoriales, centrado en la imposibilidad de los establecimientos productores de realizar sus actividades o bien, en la pérdida de la producción del período. El Decreto Reglamentario N° 13/2014 (que reglamenta la Ley N° 14.209) dedica el capítulo 6 a reglar los mecanismos de solicitud de un municipio para una declaración de emergencia turística²⁶. Allí se establece un mecanismo análogo al de otro tipo de emergencias productivas, centradas en fenómenos o desastres naturales que afecten la capacidad operativa de los establecimientos.

Sin embargo, este enfoque de la legis-

vincial 10.390 establece la creación de la Comisión de Emergencia y Desastre Agropecuario, considerando la declaración de emergencia. *Deberá expresar asimismo la fecha de iniciación y finalización, en función del lapso que se estime abarcará la emergencia agropecuaria y el período que demandara la recuperación de las explotaciones*". Ley N° 10.390 de la provincia de Buenos Aires, artículo 4.

²³ El régimen municipal de la provincia de Buenos Aires habilita a los gobiernos municipales a participar en diferentes procesos de emergencia.

²⁴ Uno de los que mayor repercusión tuvo fue el caso de Villa La Angostura, declaración que fue producto de la erupción del volcán Calbuco (2015).

²⁵ Ley 14.209 de la provincia de Buenos Aires, artículo 30.

²⁶ Decreto Reglamentario N° 13/2014, capítulo 6.

lación turística es limitado y no considera la imposibilidad de prestar servicios por factores ligados a la demanda turística, en particular en la caída de esta en contextos recesivos o de caída sistemática de su poder adquisitivo. Este hecho, resulta muy significativo particularmente en economías locales donde el consumo turístico no es únicamente un dinamizador, sino fundamentalmente el principal aporte al PBG. Esta restricción legal impide a los municipios requerir formalmente la declaración de una emergencia turística bajo la Ley Provincial 14.209, siendo evidente que el concepto de emergencia turística no se encuentra claramente definido en un sentido más amplio que refiera a los contextos macroeconómicos. Por lo cual, resulta clave definir en un sentido más amplio a los procesos de emergencia turística, entendiéndolos como una crisis estructural del sector turístico en un distrito o localidad en la cual el turismo constituye su principal actividad dentro del PBG. Más allá de los desastres naturales, se podría caracterizar una emergencia turística por la simultaneidad de seis fenómenos entrelazados (Beltrami, 2019):

- a) La caída sistemática de la demanda turística real durante el último trienio.
- b) La pérdida de empleos derivados de la retracción del consumo.
- c) La caída en la recaudación pública de tasas municipales de emprendimientos turísticos.
- d) La caída del valor real del suelo.
- e) El endeudamiento de los prestadores turísticos.
- f) El cierre de establecimientos derivados de la caída de la rentabilidad.

Pero no impide que los municipios puedan realizar declaraciones a nivel local de una emergencia turística para visibilizar problemas.

Análisis del caso: Punta Indio

En Punta Indio fue impulsada una declaración de emergencia turística por la Cámara de Ecoturismo y Producción Sustentable, siendo la cara visible de la demanda Ezequiel Calvano (Ex Director de Turismo del municipio), quién afirmó que en el 2019 se manifestó la peor temporada invernal de los últimos 20 años²⁷. A la caída de la demanda, Calvano agrega una disminución significativa en el gasto de los visitantes²⁸. Sin embargo, la emergencia no fue finalmente declarada por el Ejecutivo Municipal, ni tampoco ha sido tratada en el Concejo Deliberante.

Una de las razones que limita su tratamiento es la dificultad de enmarcar conceptual y técnicamente las situaciones que pueden considerarse como emergencia turística, dado que la temática no es abordada en la bibliografía ni tampoco aparece explicitada en las normas o procedimientos institucionales de los diferentes niveles del Estado. En el caso de Punta Indio, los promotores de la medida plantean acciones concretas para que el gobierno municipal gestione ante la Provincia y la Nación²⁹.

²⁷ "Piden la "emergencia turística" en Punta Indio". [En línea]. Diario Municipalidad.

²⁸ En palabras de Calvano: "En una mesa de seis personas pidieron como única bebida una soda de dos litros y cuarto; otros preguntaban si, para ahorrar, podían traer sus propias bebidas, no las del restaurant; y algunos pedían compartir el plato principal y el postre: un plato con cuatro tenedores. Eso no lo vi ni en el 2001".

²⁹ Por un lado, la reducción o moratoria en el pago de los impuestos. En segundo lugar, la inclusión de Punta Indio en promociones turísticas. Finalmente, la gestión de inversión pública como la pavimentación

de la Ruta Provincial N° 11. Asimismo, en el orden municipal, el reclamo al Ejecutivo municipal está ligado a la realización de un plan estratégico de turismo sustentable de forma participativa.

La declaración de una emergencia turística, como cualquier equivalente, requiere conceptualmente de la realización de acciones concretas para abordar el problema de fondo. En el caso que la declaración sea realizada por un gobierno municipal (sea por el Departamento Ejecutivo o el Departamento Deliberativo), la sanción de la norma debería incluir necesariamente la creación de una comisión o cargo ejecutivo que se ocupe de gestionar la emergencia turística. Según fuentes del Ejecutivo Municipal de Punta Indio, se encuentra en la agenda pública local la conformación de una comisión que se reunirá semanalmente para discutir las medidas ligadas a la "emergencia turística".

Asimismo, debería abordarse también la definición del objeto y alcance del programa de emergencia turística derivado de la declaración, el presupuesto asociado para el funcionamiento del organismo creado para la gestión de esta y las acciones que deben emprenderse para el cumplimiento de sus fines. Pueden contemplarse, entre las acciones, las siguientes:

- Un censo inmediato para dar cuenta del alcance de la crisis en el sector turístico del distrito, donde se cuantifiquen las pérdidas de ingresos y empleo.
- La refinanciación o condonación de deudas en tasas municipales, en los casos que resulten apremiantes.
- La gestión calificada del Ejecutivo municipal ante los organismos públicos nacionales y provinciales para:

ción de la Ruta Provincial N° 11. Asimismo, en el orden municipal, el reclamo al Ejecutivo municipal está ligado a la realización de un plan estratégico de turismo sustentable de forma participativa.

- a) La refinanciación de las deudas fiscales e impositivas.
- b) La definición de acciones de promoción e incentivo para impulsar la demanda turística, por medio de diferentes mecanismos establecidos.
- c) Ante las empresas de servicios públicos para rever las tarifas públicas durante la declaración de la emergencia turística.
- d) Ante diferentes instituciones, actores y entidades del sector turístico (o ligadas a este) para incentivar los flujos.
- La necesidad de establecer un plan estratégico de turismo que contribuya a la priorización y el ordenamiento de las acciones.

No obstante, la declaración de la emergencia turística presenta algunos problemas conceptuales y metodológicos que es necesario exponer. Por un lado, la falta de un marco legal e institucional que asocie el concepto a factores económicos o sociales que excedan los desastres o fenómenos naturales. Tampoco desde lo metodológico, hay mecanismos definidos en la provincia de Buenos Aires para poder abordar y analizar un pedido de una Municipalidad para poder tratar el tema e incluirlo en la agenda pública y que clarifiquen el procedimiento general establecido en el Decreto Reglamentario N° 13/2014. Desde los órganos legislativos, tampoco hay antecedentes de proyectos de ley o de declaración de emergencia turística que sirvan para poder estudiarlas y en función de eso, proceder a trabajar y sistematizar la propuesta.

Finalmente, no resulta menor la dificultad de asignar singularidad a una emergencia turística diferenciándola de una

emergencia económica general, dado que el sector turístico no es el único afectado por la recesión. Por lo cual, podría ser un concepto útil para visibilizar en las localidades donde la actividad económica principal sea el turismo, aunque en distritos con una economía con mayor grado de diversificación resulta más dudosa la eficacia de su sanción o implementación.

CONCLUSIONES

La menor intervención estatal por parte del Estado nacional y de gobiernos provinciales como el bonaerense en el mercado turístico, sumada a la crisis macroeconómica (2015-2019), provocó crisis estructurales en localidades sostenidas por el consumo proveniente del miniturismo como Punta Indio. El abordaje de esta crisis por parte de los municipios y de los actores locales resulta complejo, necesitando estos apelar a imágenes o figuras conocidas o instaladas en la agenda pública y mediática, como las declaraciones de emergencia. Los mecanismos de influencia de los gobiernos municipales de distritos turísticamente emergentes se encuentran con numerosas dificultades provenientes del diseño institucional y legal que sirven de fundamento a las políticas estratégicas del turismo. Agregando el factor ideológico y partidario, las dificultades para mitigar los efectos negativos de la caída del consumo turístico resultan aún mayores. En este sentido, la declaración de la emergencia turística resulta un mecanismo para favorecer la visibilidad de estos territorios donde el turismo representa la principal contribución a la economía local. Sin embargo, tomando en cuenta que una crisis macroeconómica incide en todos los rubros de la actividad (en mayor o menor medida), la declaración de la emergencia

turística amerita priorizarse para aquellos municipios o localidades en los que el turismo es la principal actividad económica del distrito.

Finalmente, se requiere profundizar instrumentalmente en la definición del objeto, del alcance y de los mecanismos regulatorios de una declaración de emergencia turística, entendiendo a este concepto en un sentido más amplio e instrumentalmente diseñado para dar respuesta y solución rápida a los municipios bonaerenses.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Nova. (2019). Punta Indio: el primer municipio bonaerense que declararía la “emergencia turística” ante la crisis. Disponible en: http://www.nova-laplata.com/nota.asp?n=2019_9_8&id=51457&id_tiponota=38
- Agencia Télam. (2019). Pipinas se sumó al Programa de Pueblos Turísticos bonaerenses. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201307/26821-pipinas-se-sumo-al-programa-de-pueblos-turisticos>.
- Aizen, M. (2018). Punta Indio: donde el río se come el mapa de la Argentina. Revista Viva, Clarín. Disponible en: https://www.clarin.com/viva/punta-indio-rio-come-mapa-argentina_0_Hy6cp2d8G.html.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2012). Manual para situaciones de emergencia. Segunda Edición. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/1643.pdf>
- Arroyo, D. (2018). Desarrollo local y economía social en Argentina: repensar las políticas para promover la inclusión. En Quilodrán, Gonzalo (comp.). Las ciudades que queremos: el valor de planificar para vivir mejor. Primera Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Beltrami, M. (2019). La declaración de la emergencia turística para la visibilización de la ruina económica provocada por las políticas de Cambiemos en el interior bonaerense. CEDIAL-Centro de Investigación Académico Latinoamericano. Disponible en: <http://cedial.com.ar/index.php/2019/09/24/la-declaracion-de-la-emergencia-turistica-para-la-visibilizacion-de-la-ruina-economica-provocada-por-las-politicas-de-cambiemos-en-el-interior-bonaerense/>.
- Bennardis, A. (2004). La estructura municipal de los nuevos municipios: estudio de casos. En G. Badía y E. Pereyra (org.). Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires. La Plata, Universidad Nacional de General Sarmiento: Ediciones al Margen.
- Bozzano, H., Valverde, I. (2016). Introducción. En Bozzano, H.; Valverde, I. (comp.). Transformaciones territoriales y procesos de intervención en la Región Rioplatense. Primera edición. Colección Bitácora Argentina, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Braun, D.; Bakker, G. (2017). Dinámica del proceso de planificación para el desarrollo del turismo en Argentina. Período 2003-2015. En Wallingre, N (comp.). Desarrollo del turismo en América Latina. Fases, enfoques e internacionalización. Primera edición, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Conclusión. (2019). Piden la “emergencia turística” de Punta Indio por falta de visitantes Disponible en: <https://www.conclusion.com.ar/info-general/piden-la-emergencia-turistica-de-punta-indio-por-falta-de-visitantes/08/2019/>
- Estudio Singerman, Makón y Asociados. (2012). Estudio Plan estratégico de turismo sustentable. Informe final. Consejo Federal de Inversiones. Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires.
- Fara, C. (2018). La opinión pública y el municipio del siglo XXI. En Quilodrán, Gonzalo (comp.). Las ciudades que queremos: el valor de planificar para vivir mejor. Primera Edición, Konrad-Adenauer-Stiftung, Disponible en: https://www.gba.gov.ar/produccion/area_de_trabajo/turismo
- INVERTUR <https://invertur.com.ar/miembros/>
- Ley N° 11.584 de la provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11584.html>
- Ministerio de Turismo de la Nación. (s/f). Plan integral de gestión 2016-2019. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_integral_de_gestion_2016-19-vf.pdf.
- Mongan, J. C.; Lombardi, M.; Salim, L. (2012). El sector turismo en la provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo DPEPE N°02/2012. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía.
- Municipalidad Hoy. (2019). Piden la “emergencia turística” en Punta Indio Disponible en: <https://www.municipalidadhoy.com.ar/municipales/512-piden-la-%E2%80%9Cemergencia-tur%C3%ADstica%E2%80%9D-en-punta-indio.html>.
- Neffa, J. C. (2017). El contexto socio económico argentino actual. Cuadernos del CENDES. *Dossier: Argentina durante la postconvertibilidad*, año 34, N° 95. Tercera época. Caracas, Venezuela.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación / Organización Mundial de la Salud (2010). Marco FAO/OMS para desarrollar planes nacionales de intervención en situaciones de emergencia relativas a la inocuidad de los alimentos. Roma.
- Prats, L. (1997). Antropología y Patrimonio. España, Ed. Ariel Antropológica.
- Qué Digital. (2018). Verano 2019: uno por uno, los nuevos beneficios y descuentos. Disponible en: <https://quedigital.com.ar/sociedad/verano-2019-uno-por-uno-los-nuevos-beneficios-y-descuentos/>
- Robirosa, M. (2014). Turbulencia y gestión planificada. Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional. Primera edición, Ciudad Autónoma Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Todo Provincial. (2019). Vacaciones de invierno: Banco Provincia ofrece descuentos del 30% en pasajes de micro, hoteles, restaurantes y cines”. Disponible en: <https://www.todoprovincial.com/vacaciones-de-invierno-banco-provincia-ofrece-descuentos-del-30-en-pasajes-de-micro-hoteles-restaurantes-y-cines/>.

Vázquez Moure, G. (2015). Emergencia económica por el volcán Calbuco. Desde el sur digital. Disponible en: <http://www.desdeelsurdigital.com.ar/?p=1084>.

Villalibre Calderón, C. (2013). Concepto de urgencia, emergencia, catástrofe y desastre: revisión histórica y bibliográfica. Trabajo de fin de Máster en Análisis y gestión de emergencia y desastre, Facultad de Medicina, Universidad de Oviedo. Disponible en: <http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/17739/3/TFM%20cristina.pdf>.

Villar, A. (2009). Políticas públicas en turismo. En Wallingre, Noemí; Villar, Alejandro. Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias. Primera edición, Universidad Nacional de Quilmes.

Wahren, P.; Harracá, M.; Cappa, M. (2018). A tres años de Macri: balances y perspectivas de la economía argentina. Centro estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Disponible en: https://www.celag.org/wp-content/uploads/2018/12/A_TRES_AN%C3%83OS_DE_MACRI_BALANCES_Y.pdf.

Wallingre, N. (2017). Desarrollo del turismo en Argentina como política de Estado. Antecedentes y transformaciones. En Wallingre, Noemí (comp.). Desarrollo del turismo en América Latina. Fases, enfoques e internacionalización. Primera edición, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Este documento se encuentra disponible en línea para su descarga en: <http://ppct.caicyt.gov.ar/rain/article/view/v6n1a07>

ISSN 2422-7609 eISSN 2422-5282 – Escuela Argentina de Negocios. Este es un artículo de Acceso Abierto bajo la licencia CC BY-NC-SA (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



